

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Droit à l'aide sociale et droits de l'homme

Fierens, Jacques

*Published in:*  
Journal des Tribunaux

*Publication date:*  
1984

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Fierens, J 1984, 'Droit à l'aide sociale et droits de l'homme', *Journal des Tribunaux*, p. 169-176.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# JOURNAL DES TRIBUNAUX

HEBDOMADAIRE JUDICIAIRE

Edmond Picard  
1881-1889  
Léon Hennebicq  
1900-1940

Charles Van Reepingen  
1944-1966  
Jean Dal  
1966-1981

B.U.M.P.  
NEMO

EDITEURS :

MAISON F. LARCIER S.A.

Rue des Minimes, 39  
1000 BRUXELLES

## Droit à l'aide sociale et droits de l'homme (\*)

1. — Le droit à l'aide sociale est consacré par l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, ainsi libellé : « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

A travers les difficultés que connaissent aujourd'hui les c.p.a.s. dans leurs rapports avec l'Etat central, par le biais de certaines décisions politiques relatives à l'aide accordée aux étrangers, et plus généralement dans le contexte de crise, les acquis de la réforme de 1976 sont ébranlés.

La loi du 8 juillet 1976 n'est pas seulement le fruit d'une évolution parallèle de notre système de sécurité sociale et de notre système d'assistance publique, mais elle a marqué un tournant décisif quant à la nature des conditions relatives à l'octroi de l'aide due par la communauté : celle-ci ne dépend plus de la qualité de travailleur, comme c'est le cas pour les principales prestations de sécurité sociale, ni de la détermination d'un handicap, ni de cotisations volontaires. L'aide sociale ne dépend même plus, en principe, d'une demande d'aide : elle est rattachée à la seule qualité de « personne », c'est-à-dire de sujet de droit ou d'être humain.

Ainsi, le droit à l'aide sociale est porté, de par sa nature même, au rang de droit de l'homme. L'objet même de ce droit le rapproche de cette catégorie de droits appelés « droits culturels, économiques et sociaux » et représente une actualisation des principaux instruments internationaux en matière de droits de l'homme.

Parce que le droit à l'aide sociale n'en serait pas un sans la possibilité d'un recours effectif, le législateur a tenté d'instaurer celui-ci. Il a

cependant d'emblée compris que l'efficacité de la loi impliquait de répondre au problème fondamental de l'accès au droit et à la justice des catégories les plus socialement défavorisées.

### I. — SECURITE SOCIALE ET ASSISTANCE PUBLIQUE

2. — Le système de sécurité sociale belge, tel qu'il a été édifié au lendemain de la seconde guerre mondiale, ne visait pas à assurer la sécurité de toutes les personnes vivant sur le territoire national, ni même celle de tous les citoyens belges : il a été instauré pour les différentes catégories de travailleurs et, plus fondamentalement encore, pour « le travailleur normal ayant parcouru une carrière professionnelle normale et jouissant d'une vie familiale normale » (1). C'est une caractéristique majeure de notre système (2). Le rapport Beveridge, rendu public le 1<sup>er</sup> décembre 1942 en Angleterre et répandu dans notre pays pendant l'occupation, avait déjà mis en évidence les limites d'une telle conception, mais l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 refusa le principe d'universalité et se limita à prendre en compte « les hommes et les femmes laborieux », c'est-à-dire ceux qui sont normalement intégrés au système de production (3). Le droit à la prestation dépendait en outre du paiement d'une cotisation.

3. — Dans ce contexte, l'assistance publique était un palliatif qui ne conférait pas un « droit » mais une assistance précaire aux pauvres non intégrés dans un rapport de travail. La lutte contre la pauvreté en général ne faisait pas partie de la sécurité sociale conçue comme lutte contre la précarité du monde ouvrier. La loi réservait ce rôle palliatif aux commissions d'assistance publique créées le 10 mars 1925 (4).

4. — Notre système devait cependant irréversiblement appeler une évolution qui intégrerait des non-travailleurs et tenterait de généraliser la garantie d'un minimum vital. Divers régimes

résiduels furent ainsi créés. Citons la loi du 1<sup>er</sup> avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, la loi du 27 juin 1969 sur les allocations aux handicapés, la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties.

5. — La loi du 7 août 1974 institue un minimum de moyens d'existence, communément appelé « minimex ». Elle définit un minimum chiffré de ressources. Même si celui-ci est notablement insuffisant pour permettre une vie décente, il ouvre une brèche importante dans le système d'« assistance » en généralisant un droit à un certain type de secours (financier), droit exigible à l'encontre des commissions d'assistance publique, et plus tard des c.p.a.s., chargés d'assurer l'octroi du minimex (5).

6. — On est cependant encore loin du principe d'universalité. Les prestations résiduelles énoncées ne sont ouvertes, en principe, qu'aux Belges (6). Si des étrangers en bénéficient, c'est par le jeu d'exceptions limitatives ou de traités. Surtout, la référence au travail est loin d'être absente. Les personnes âgées et les handicapés

(5) « L'auteur du projet est bien optimiste s'il considère qu'il est possible de vivre — même dans la misère — avec le revenu proposé » : *Ann. parl.*, Chambre, sess. extraord., 17 juill. 1974, n° 44, p. 1469; voy. aussi les autres références de A. Nayer, « La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence - Quelques réflexions critiques - Son incidence sur une conception générale de la sécurité sociale », *J.T.T.*, 1975, p. 229, note 36.

Au 1<sup>er</sup> févr. 1983, après décision du conseil des ministres d'augmenter le montant de 5%, le minimex s'élève selon la classification instaurée par l'art. 2 de la loi à 16.476 F par mois (taux ménage), 11.862 F par mois (taux isolé) et 8.238 F par mois (taux cohabitant). Ces chiffres sont annuellement réévalués (art. 4) et liés à l'indice des prix à la consommation (art. 3). Notons que le nombre d'enfants à charge n'a aucune incidence sur le montant du minimex. La loi ne prétend pas accorder un minimum socio-vital. Le budget disponible a été divisé par le nombre de bénéficiaires présumés, soit... 24.000. Aucune étude officielle n'avait jamais été entreprise concernant la pauvreté dans nos pays. Celle-ci se poursuit actuellement à l'initiative de la C.E.E. et établit qu'environ 6,6% d'adultes belges ne disposent pas d'un revenu égal à la moitié du revenu net par habitant. Ce pourcentage représente en outre la moyenne communautaire. Cf. *Rapport final de la Commission au conseil du premier programme de projets et études pilotes pour combattre la pauvreté*, réf. COM (81) 769, du 15 déc. 1981; voy. aussi E. Jacques, *Les ayants droit au minimex*, services du premier ministre, 2 vol., Bruxelles, 1978; *Un revenu familial garanti*, ouvr. coll., mouvement international A.T.D.-quart monde, Pierrelaye, éd. Science et service, 1980.

(6) Loi du 1<sup>er</sup> avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, art. 1<sup>er</sup>, § 2; loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés, art. 4, 1<sup>er</sup>, art. 8bis, 2<sup>o</sup>, art. 10, 1<sup>o</sup>; loi du 20 juill. 1971 instituant des prestations familiales garanties, art. 2, 1<sup>o</sup>; loi du 7 août 1974 instituant un minimum de moyens d'existence, art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>; mais voy. *infra*, note 8.

(\*) Cette étude a été rédigée avant la promulgation de l'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983 (*Mon. b.*, 25 janv. 1984) modifiant la loi du 8 juillet 1976, la loi du 7 août 1974 et la loi du 2 avril 1965. Les dispositions nouvelles relatives à l'aide individuelle témoignent de la volonté de limiter celle-ci en prévoyant des conditions plus restrictives, ou en systématisant le principe du remboursement par les bénéficiaires. Cette modification législative renforce, plutôt qu'elle ne l'obère, l'analyse développée ici. De même, les dispositions du projet de loi du ministre de la Justice qui concerne les restrictions de l'aide accordée aux étrangers semblent faire fi de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976. Le critère de la dignité humaine est remplacé par celui d'une aide matérielle et médicale nécessaire pour assurer la subsistance. Le droit reconnu est celui de ne pas mourir, pas de vivre dignement.

(1) H. Deleeck, « Insécurité d'existence et le système de sécurité sociale en Belgique (1974) - Une enquête exploratoire », *R.B.S.S.*, 1977, p. 15.

(2) Cf. J.-J. Dupeyrou, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz, 8<sup>e</sup> éd., 1980, pp. 112 et 113.

(3) Rapport au Régent, *Posin.*, 1944, p. 407.

(4) Encore que le principe d'un « droit » à l'assistance fut rejeté de justesse en 1925 : cf. *Posin.*, 1925, p. 105.

sont pris en compte parce qu'ils sont supposés incapables de subvenir à leurs besoins par le travail, pour des raisons indépendantes de leur volonté. Les prestations familiales garanties participent de la même philosophie : les enfants, qui ne peuvent être eux-mêmes des travailleurs, ne peuvent être victimes de la situation de non-travail de leurs parents.

La loi du 7 août 1974 fait une double allusion formelle au travail. L'article 1<sup>er</sup> qui vise les bénéficiaires du minimex, évoque tout Belge qui n'est pas en mesure de se procurer des ressources « par ses efforts personnels ». L'article 6 porte que « pour l'octroi et le maintien du minimum de moyens d'existence, l'intéressé doit faire la preuve qu'il est disposé à être mis au travail, à moins que cela s'avère impossible pour des raisons de santé ou pour des raisons sociales impératives ». C'est d'ailleurs sur l'existence de cette condition que porte le plus souvent le débat judiciaire en cas de refus d'octroi (7).

7. — Par l'instauration de véritables droits-crédence et par cette référence constante au travail, ces régimes résiduels appartiennent à la sécurité sociale et non plus au régime d'assistance (8). Ils gardent cependant une caractéristique majeure de celui-ci : pour les personnes âgées qui ne bénéficient pas de pension en vertu de leur carrière de travail, les handicapés, les parents qui ne sont pas allocataires d'allocations familiales en raison de leur travail et pour ceux qui sont dénués de ressources, le besoin n'est pas présumé, il doit être prouvé. C'est là une différence de conception essentielle par rapport à la sécurité sociale « classique » en vertu de laquelle un malade, un chômeur, les allocataires d'allocations familiales, ne doivent pas prouver la nécessité de la prestation. Dans les régimes résiduels, la prise en compte des ressources doit apporter cette preuve (9).

(7) Cf. H. Funck, « La disposition au travail au sens de la législation sur le minimum de moyens d'existence », *Chron. dr. soc.*, 1982, pp. 207 à 221; *Mouv. comm.*, 1983, pp. 309 à 316.

(8) Cf. Trib. Trav. Huy, 18 mai 1983, *Chron. dr. soc.*, 1983, p. 261, et les réf. de la note D.P. Le rattachement de la loi du 7 août 1974 à la sécurité sociale a des conséquences importantes. Un arrêté royal du 8 janvier 1976 étend le bénéfice du minimex aux ressortissants des pays qui appartiennent à la Communauté économique européenne, aux apatrides et aux réfugiés résidant en Belgique, à condition que cette résidence soit effective depuis 5 ans. Le tribunal du travail de Huy estime que « le minimex ne constitue pas une aide sociale (...) mais un droit relevant de la sécurité sociale. A ce titre et en application du règlement 1408/71, le Roi ne pouvait, comme il l'a fait, imposer aux ressortissants d'un Etat membre de la C.E.E. une condition de résidence, c'est-à-dire une condition discriminatoire par rapport aux ressortissants belges ». Le jugement rappelle en outre que la Cour de justice européenne a admis que les allocations garanties aux personnes âgées et aux handicapés font partie de la sécurité sociale; voy. aussi J. Hubin, « Réflexions critiques relatives à la loi du 7 août 1974 instituant un droit à un minimum de moyens d'existence », *Chron. dr. soc.*, 1983, p. 216 et les réf.

(9) Loi du 1<sup>er</sup> avril 1969, art. 4 et s., ainsi que l'A.R. du 29 avril 1969, art. 15 et s.; loi du 27 juin 1969, art. 4, 5<sup>e</sup>, art. 10, 1<sup>er</sup>; loi du 20 juill. 1971, art. 3 ainsi que l'A.R. du 25 oct. 1971, art. 6; loi du 7 août 1974, art. 5 et s., ainsi que l'A.R. du 30 oct. 1974, art. 8 et s. Ces lois s'adressent par essence aux plus défavorisés qui ne bénéficient pas de la sécurité sociale « classique ». Il en résulte, notamment pour l'octroi des allocations familiales garanties, que, plus on est pauvre, plus les exigences de preuve de la précarité s'accroissent. L'enquête sur les ressources pose parfois le problème du

8. — L'instauration du droit à l'aide sociale par la loi du 8 juillet 1976 marquera une rupture décisive avec la conception de l'assistance publique, mais aussi avec la conception de la sécurité sociale liée au travail. Pour la première fois en la matière, l'universalité est érigée en principe : « Toute personne a droit à l'aide sociale ». D'autres droits tendent vers cette universalité : ce sont les droits de l'homme (10).

## II. — LE PROBLEME DE LA NATURE DU DROIT A L'AIDE SOCIALE

9. — Le droit à l'aide sociale ne fait aucune référence à la qualité de travailleur, ni même à la « disposition au travail », comme la loi instituant un minimum de moyens d'existence. Il ne suppose aucune cotisation. Il est ouvert à toute personne, quel que soit son âge et quelle que soit sa nationalité.

On aurait tort de voir uniquement dans cette législation une prodigalité insensée justifiée par l'euphorie des décennies précédentes. En rattachant le droit à l'aide sociale à la dignité humaine, la Belgique reconnaissait que la seule qualité d'être humain appelle la possibilité de vivre dignement, sans considérations de mérite, d'âge, de nationalité. Ainsi, le législateur ne faisait qu'actualiser le respect des droits de l'homme tels qu'ils sont formulés dans les principaux actes internationaux.

Les droits de l'homme sont des droits reconnus à tous sans que la norme exige dans le chef de son destinataire d'autre condition que d'être « sujet de droit ». La Constitution elle-même accorde des droits suivant la qualité de Belge ou l'absence de cette qualité, ou suivant les fonctions de ceux qu'elle vise. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 est la seule disposition de notre droit interne qui confère un droit-crédence à « toute personne », à l'encontre de la puissance publique.

Le principe est sans aucun doute acquis. Mais il est d'ores et déjà menacé par certaines pratiques administratives et certaines dispositions légales postérieures qui concernent plus spécialement les étrangers.

La dignité humaine est garantie à tous, comme le montre l'exemple limite suivant : un étranger en situation irrégulière en Belgique peut théoriquement demander le bénéfice de la loi du 8 juillet 1976 (11). Il fera mieux de s'en abstenir : le ministère de la Justice est informé par le ministère de la Santé publique des décisions d'aide prises à l'égard des étrangers. Par ailleurs, le principe d'universalité retenu par la loi du 8 juillet 1976 se trouve en contradiction avec les articles 3 et 7 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui disposent qu'un étranger peut être refoulé ou se voir notifier un ordre de quitter le pays en cas de séjour de moins de 3 mois, « s'il est trouvé en état de vaga-

respect de la vie privée et familiale. Certains auteurs ont vu dans l'organisation de l'assistance publique une institution qui exerce notamment un rôle de contrôle sinon de gestion de la misère. Cf. P. Grell, *L'organisation de l'assistance publique*, Bruxelles, éd. Contradictions, 1976.

(10) Pour une réflexion sur l'universalité des droits de l'homme, cf. J. Ladrière, « Les droits de l'homme et l'histoire », *Justice dans le monde*, 1968-1969, pp. 147 à 172.

(11) *Bull. Q. et R.*, Chambre, sess. extraord., 5 juill. 1977, pp. 18 et 19.

bondage ou de mendicité ou s'il est manifestement dénué de moyens de subsistance suffisants et n'a pas la possibilité de se les procurer par l'exercice légal d'une activité lucrative ».

En outre, un arrêté ministériel du 20 mai 1983 pris en application de l'article 11, § 2 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours par l'Etat limite en fait l'aide accordée aux « indigents » qui ne possèdent pas la nationalité belge, jusqu'au jour de leur inscription dans le registre de la population. Le remboursement est limité au montant du minimex éventuellement majoré de celui des allocations familiales garanties si le bénéficiaire de l'« assistance » a des enfants mineurs à charge. On sait que ces montants ne permettent pas de vivre conformément à la dignité humaine. Ainsi s'éloignent les acquis de 1976... Il est évident que les c.p.a.s. limiteront l'aide aux montants indiqués si le surplus reste à leur charge.

10. — Le droit à l'aide sociale est-il en vérité un droit ? Malgré les termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique, la discussion n'est pas close. L'avis du Conseil d'Etat donné le 8 novembre 1974 est négatif à ce sujet. Le Conseil d'Etat estimait que pour qu'il soit permis de parler d'un véritable droit subjectif, une définition très concrète de ce droit est indispensable afin que le respect en puisse être poursuivi, s'il y a lieu, devant le juge. L'avis notait que la plupart des dispositions du projet qui lui avaient été soumises et qui concernaient la nature de l'aide sociale étaient rédigées en termes tellement vagues et généraux qu'elles ne sauraient être regardées comme définissant des droits subjectifs. En outre, elles n'étaient conçues qu'à titre d'indication non limitative des diverses formes que peut revêtir l'aide. « Quand donc l'article 1<sup>er</sup> proclame en son alinéa 1<sup>er</sup> le droit à l'aide sociale, il s'agit là tout au plus d'une déclaration de principe et assurément pas de l'octroi d'un droit subjectif au sens usuel du mot » (12).

11. — L'allusion à un « droit subjectif au sens usuel du mot » est pour le moins surprenante quand on sait que, depuis un siècle au moins, « la notion de droit subjectif est une des plus controversées qui soit » (13). Ce n'est pas le lieu ici de reprendre la controverse, mais il faut relever que le législateur a tenu, contre l'avis du Conseil d'Etat, à conserver le terme de « droit ». Cette volonté en tant que telle est significative. Par ailleurs, l'existence d'un recours de type juridictionnel, dont la décision s'impose aux parties, se concevrait-elle sans « droit » ?

Un des arguments avancés sur le plan théorique contre l'avis du Conseil d'Etat fut que notre législation porte sans nul doute l'énonciation de « droits subjectifs et généraux ». L'Union des villes et communes belges reprit deux exemples fournis par le professeur Rigaux : l'article 212 du Code civil qui énonce que les deux époux se doivent mutuellement fidélité, secours, assistance, et l'article 1382 du Code civil qui sanc-

(12) *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1974-1975, n° 581/1 du 8 avril 1975, pp. 84 à 86. Sur l'évolution de la discussion jusqu'au vote de la loi, voy. le résumé de J.-M. Berger, « Le droit à l'aide sociale garanti par les centres publics d'aide sociale et la jurisprudence des chambres de recours », *Ann. dr. Louvain*, 1982, n° 2 à 5.

(13) F. Rigaux, *Introduction à la science du droit*, Bruxelles, Ed. ouvrières, 1974, p. 21; pour un état de la question récent, cf. X. Dijon, *Le sujet de droit en son corps - Une mise à l'épreuve du droit subjectif*, Namur-Bruxelles, 1982, spécialement n° 84 à 216.

tionne de manière générale l'obligation de réparer un dommage causé à autrui (14).

M. Hubin estime que le droit à un minimum de moyens d'existence est un droit subjectif, mais que le droit à l'aide sociale n'en est pas un, et l'auteur donne raison au Conseil d'Etat (15). Son opinion se fonde cependant sur une définition du droit subjectif trop sûre d'elle-même, inspirée de la théorie de Jean Dabin : « Le droit subjectif est l'attribut que la règle confère à son bénéficiaire, et qui permet à ce dernier de jouir d'une chose, d'une valeur, ou d'exiger d'autrui une prestation. Les éléments essentiels de tout droit subjectif sont le sujet de droit (et) l'objet du droit. Entre ces deux éléments essentiels se greffe le troisième, à savoir le rapport d'appartenance et de maîtrise qui unit le sujet de droit à l'objet de droit ». Ce troisième élément ferait défaut dans le cas du droit à l'aide sociale. On ne voit cependant pas pourquoi le droit existerait dans le cas où le sujet de droit peut exiger une prestation déterminée comme le minime, tandis qu'il n'existerait pas dans le cas où la prestation d'aide sociale, si elle n'est pas nécessairement déterminée par la loi, est en principe déterminable dans chaque cas d'espèce. Les difficultés pratiques concernant la détermination de la forme que doit revêtir l'aide, auxquelles se heurtent les c.p.a.s. ou les chambres de recours, ne peuvent à elles seules affecter l'existence d'un droit.

Mais là n'est pas le nœud du problème. Le droit à l'aide sociale est le droit à la dignité humaine en tant que celle-ci nécessite non seulement des abstentions mais également des prestations. Dans un tel contexte, la définition du droit subjectif de Dabin est inadéquate. Lorsqu'il s'agit d'attributs de la personne humaine, comme la dignité, ou d'une liberté-créance qui en découle, le concept d'appartenance-maîtrise n'a plus guère de sens. La définition en question convient peut-être pour tenter d'expliquer la relation juridique entre un sujet et un « objet » patrimonial, et spécialement pour le droit de propriété. Quand il s'agit de droits relatifs à des prérogatives du sujet, inhérentes à sa personne même, ou d'une obligation de faire de la part des pouvoirs publics, la théorie de Dabin s'enlise, parce que le sens du mot « objet » change complètement. C'est ce qui explique notamment que la définition doit recourir à une théorie des « valeurs », lesquelles deviennent des pseudo-objets. Au moment de prendre en compte les droits de l'homme, il est bien malaisé d'admettre une distinction nette sujet-objet. Le droit à la dignité humaine ou à la vie ne porte pas sur un « objet » distinct du « sujet ». On dit alors que le droit porte sur une « valeur ».

12. — La notion de droit de l'homme est elle-même un concept dont la théorie reste à faire et qui entretient des relations étroites avec celle de droit subjectif (16). Il reste que les similitudes de nature des droits de l'homme consacrés comme tels et du droit à l'aide sociale sont évidentes, essentiellement par leur volonté d'universalité et par la référence suprême à la « dignité humaine » expression que l'on retrouve

dans les préambules de la Déclaration universelle, des pactes internationaux, de la Convention européenne, etc.

13. — Ainsi, l'instauration du droit à l'aide sociale n'est pas d'abord le signe de l'apogée de l'Etat-providence ou de l'Etat-assistance (17). Il faut plutôt reconnaître qu'à travers la consécration explicite par la législation interne du droit à la dignité humaine, est apparu un des principes sur lesquels repose l'ensemble de notre droit et de notre organisation sociale. C'est de cette manière que Jean Renaud tentait de rendre compte de la nature des droits de l'homme : non pas des droits édictés par l'ordre juridique, mais « l'explicitation logique de principes inclus dans sa structure même » (18). Notre système normatif repose sur certaines options fondamentales qui ne doivent pas être explicitées pour être réelles, mais qui sont appelées à être reconnues. Toute régression dans les possibilités d'actualisation des droits de l'homme, sous forme de restriction législative ou de restriction financière, peuvent rendre impossible le respect de la dignité des plus défavorisés, mais ne peuvent changer le fait qu'un Etat de droit tel qu'il est conçu dans nos démocraties, exige, pour son existence et sa subsistance même, le respect de l'humanité de chacun (19).

### III. — L'INDIVISIBILITE DES DROITS DE L'HOMME

14. — La conquête de la dignité humaine a d'abord pris la forme, dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, de « libertés-franchise » impliquant pour le pouvoir et pour chacun (20) une obligation d'abstention : « Nul ne sera soumis (...) à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants »

(17) M. Perrin distingue l'Etat-assurance, l'Etat-assistance et l'Etat-providence. Dans le premier, la protection est la conséquence des cotisations ou des périodes d'activités professionnelles. C'est notre système « classique » de sécurité sociale. Dans le deuxième, la protection découle de l'état de besoin constaté. Ainsi fonctionnent l'assistance publique et l'aide sociale. Dans le troisième, certaines éventualités ouvriraient à elles seules le droit à la protection (« La sécurité sociale comme mythe et réalité », *R.B.S.S.*, 1966, p. 1048).

(18) J. Renaud, « Réflexion sur la nature des droits de l'homme », *Rev. dr. intern. et dr. comp.*, 1968, p. 163. Cf. aussi, du même auteur, « Les droits de l'homme au regard de la théorie générale du droit », *J.T.*, 1965, pp. 417 à 418.

(19) Il faudrait explorer les relations que cette analyse peut entretenir avec le « cercle hermétique » que médite la philosophie contemporaine, à la suite de Martin Heidegger. Le travail de pensée (et donc le travail du législateur) prendrait appui sur une sorte de « foi » non discursive que l'homme cherche à récupérer en compréhension explicite.

(20) On a tort de souvent définir les droits de l'homme comme des droits de la personne contre ou vis-à-vis « de l'Etat » ou « des organes de l'Etat » (cf. J. Szabo, « Fondements historiques et développements des droits de l'homme », *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, ouvr. coll. sous la direction de K. Vasak, p. 11, n° 22). Le respect des droits fondamentaux peut évidemment être exigé de tous, y compris des particuliers sauf s'ils ne s'adressent qu'à l'Etat de par leur nature même (exemple : droit à un recours effectif). Le préambule de la Déclaration universelle parle à juste titre de « tous les organes de la société »; voy. aussi J. Rivero, « La protection des droits de l'homme dans les rapports entre personnes privées », *Liber amicorum René Cassin*, t. III, pp. 311 à 322.

(art. 5 de la Déclaration universelle) (21). Le droit à l'aide sociale est d'abord une actualisation de ce principe négatif.

Mais dès la mise au point à l'échelle internationale de la formulation des « libertés civiles et politiques », on s'est rendu compte que la jouissance de celles-ci était conditionnée par des « droits positifs », des « libertés-créances », impliquant pour la société une obligation de faire. C'est une dérision et une indécence de parler de liberté d'expression à un homme qui n'a pas reçu les moyens de s'exprimer, de droit à la famille ou de droit à la vie privée à celui qui n'a ni logement décent ni revenu suffisant. Il est d'ailleurs significatif que le droit à la famille, par exemple, soit consacré à la fois par le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 10) et par le pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 23). Comme la personne humaine, les droits de l'homme sont indivisibles et nul ne peut prétendre en faire prévaloir un au détriment de l'autre (cf. Déclaration universelle, art. 30; Convention européenne, art. 17).

Ainsi notamment, « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays » (Déclaration universelle, art. 22) (22). « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté » (Déclaration universelle, art. 25). Le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels porte en son article 11 que « Les Etats parties au présent pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». On remarque que l'article 11 du pacte, qui se veut mise en œuvre de l'article 25 de la Déclaration, ne reprend plus la restriction de celui-ci : « ... par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ». Des considérations d'ailleurs éminemment problématiques au sujet de la « volonté » de celui qui vivrait une situation inhumaine ne peuvent mettre en échec son droit à la dignité. Le droit à l'aide sociale, tel qu'il est formulé par la loi du 8 juillet 1976, est en ce sens plus fidèle au pacte qu'à la Déclaration même (23).

15. — On sait que la Déclaration universelle des droits de l'homme n'a pas d'effets directs dans notre droit. Le pacte international relatif

(21) Voy. aussi Convention européenne, art. 3.

(22) Voy. aussi pacte intern. droits écon., sociaux et cult., art. 9 et 12.

(23) La restriction de l'art. 25 de la Déclaration universelle fut insérée dans un projet au cours des diverses modifications du texte, sans qu'elle fasse comme telle l'objet d'une discussion, semble-t-il. Cf. A. Verdoodt, *Naissance et signification de la Déclaration*

(14) *Ibid.*, pp. 38 et 39; *Mouv. comm.*, 1975, p. 384; J.-M. Berger, article cité, p. n° 5.

(15) Cf. J. Hubin, « Réflexions critiques... », cité, pp. 216 à 218.

(16) Cf. par exemple M. Villey, *Le droit et les droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 1983. L'auteur rejette le concept de « droit de l'homme » notamment parce qu'à ses yeux celui de « droit subjectif » n'a pas de sens.

aux droits économiques, sociaux et culturels, et le pacte international relatif aux droits civils et politiques, faits à New York le 19 décembre 1966, ont été ratifiés par une loi du 15 mai 1981 (*Mon. b.*, 6 juill. 1983). Ils avaient été signés par la Belgique le 10 décembre 1968 et ont donc nécessité 15 ans de procédure pour être incorporés à notre droit. De par la nature des dispositions qu'il comporte, le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'a pas d'effets directs en droit belge. La Convention européenne ne contient pas de dispositions à caractère économique, social ou culturel. Son pendant doit en effet être cherché dans la charte sociale européenne, que la Belgique n'a pas ratifiée.

L'article 3 de la Convention européenne, qui interdit les traitements inhumains ou dégradants, peut sans nul doute être invoqué devant nos tribunaux. La question de savoir si le pacte international relatif aux droits civils et politiques est directement applicable suscite et suscitera la controverse. Le Conseil d'Etat et le gouvernement ont estimé que le pacte ne possédait pas d'effets directs. Cette thèse est très contestée en doctrine (24).

Ainsi, la loi du 8 juillet 1976 n'est rien d'autre que celle qui assure, dans notre droit, les engagements que la Belgique a souscrits en ratifiant le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et tout spécialement les articles 9 à 11. Aucune des autres dispositions légales belges conférant des droits de cette nature ne s'adresse à « toute personne », comme le texte du pacte lui-même.

16. — La recommandation 893 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (24 avril 1980) exprimait la volonté des Etats européens d'inscrire la lutte contre la misère dans le contexte des droits de l'homme. Nos lois du 7 août 1974 et du 8 juillet 1976 ont véritablement anticipé cette recommandation dont le texte est le suivant :

L'Assemblée,

1. — Constatant qu'il existe dans les sociétés européennes, malgré un niveau de vie relativement élevé, une couche de population dont le revenu est nettement en dessous de la moyenne, et dont les conditions de vie et d'habitat ne sont souvent pas conformes aux normes habituellement admises;
2. — Consciente qu'à une pauvreté qui se transmet de génération en génération s'ajoutent de nouveaux groupes ayant une situation précaire en raison de la conjoncture économique et des déséquilibres démographiques;
3. — Soulignant que la situation de ces couches se traduit au-delà des difficultés matérielles, par une exclusion de la société, par un manque de participation à la vie civique, politique et culturelle, et par des difficultés d'insertion dans le système éducatif;
4. — Regrettant qu'une grande partie de l'opinion publique européenne ignore à la fois l'existence et l'ampleur du problème de la pauvreté;
5. — Estimant qu'à l'heure où un dialogue est amorcé entre les pays riches et les pays pauvres, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient se montrer plus déterminés à éliminer les inégalités en leur sein;
6. — Convaincue qu'une action du Conseil de l'Europe sur divers plans permettrait non seulement d'aboutir à des résultats plus concrets dans des domaines spécifi-

ques mais mettrait en évidence que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue une préoccupation commune des Etats membres,

7. — Recommande au comité des ministres :

I. — *A court terme.*

i) de créer au Conseil de l'Europe, en coordination avec les services des gouvernements et des pouvoirs locaux, un groupe de travail spécialisé ayant la tâche de dresser l'inventaire de la pauvreté dans les Etats membres, notamment telle qu'elle affecte les enfants, de préciser les caractéristiques communes et de formuler des objectifs globaux qui seront approfondis par des activités spécialisées dans le cadre du programme de travail du Conseil de l'Europe;

ii) d'inviter les gouvernements des Etats membres à examiner si leurs institutions prévoient une coordination adéquate de l'action des gouvernements et des pouvoirs locaux, face au problème des effets cumulatifs de la pauvreté sur les enfants;

iii) d'inviter les Etats membres à définir le niveau de revenu minimal acceptable correspondant dans les sociétés industrielles à la satisfaction des besoins fondamentaux et à en garantir la perception, notamment par l'octroi de diverses prestations et services qu'il conviendrait d'unifier et de simplifier afin que l'on soit assuré que les couches les plus défavorisées n'en perdent pas le bénéfice;

iv) d'inviter le Fonds de rétablissement, qui opère sous l'égide du Conseil de l'Europe, à adopter une attitude incitative en ce qui concerne les projets de logements sociaux présentés par les Etats membres, et à accorder surtout la priorité à ceux d'entre eux qui sont particulièrement conçus pour les couches les plus défavorisées, l'objectif principal étant la suppression des taudis, bidonvilles et logements insalubres;

v) d'inviter les Etats membres à créer des mécanismes pour faciliter aux plus démunis l'accès à la justice, en établissant notamment des centres d'information juridique dans les quartiers et zones urbaines et rurales les plus paupérisées, et en donnant à ces populations les renseignements nécessaires concernant leurs droits découlant des législations sociales et autres;

vi) d'élaborer des mesures en vue de l'octroi automatique de certains droits indépendamment d'une demande, en particulier des allocations dont les modalités d'octroi sont trop complexes voire même humiliantes pour les personnes concernées qui, souvent, renoncent à en bénéficier pour ces raisons;

II. — *A moyen terme.*

vii) d'élaborer des propositions à l'attention des Etats membres, ayant comme but de combattre l'ignorance et les préjugés à l'égard des populations pauvres, en commençant par les pouvoirs publics qui ont souvent tendance à les considérer comme des « inadaptés » ou des « cas sociaux »;

viii) de donner à l'individu le droit à certaines prestations et facilités dans le domaine de la politique sociale, en incorporant dans les instruments normatifs du Conseil de l'Europe, tels que la Convention européenne des droits de l'homme et la charte sociale, le droit à des ressources minimales régulières, le droit à un logement décent et le droit à la formation professionnelle;

ix) de réexaminer le contenu du droit à l'instruction, et d'élaborer des mesures pour son application effective au bas de l'échelle sociale, en inscrivant notamment au plan à moyen terme du Conseil de l'Europe un programme visant, par divers moyens, à faire disparaître l'analphabétisme dans les Etats membres;

x) d'inviter ceux-ci à assurer aux parents pauvres les moyens nécessaires pour la scolarisation de leurs enfants et faire en sorte que, dans la formation des maîtres, on porte une attention particulière aux besoins des enfants de familles pauvres;

xi) d'inviter les gouvernements membres à stimuler et à faciliter l'intégration sociale et politique des groupes défavorisés dans la société et leur participation dans le processus démocratique;

xii) d'inviter instamment les Etats membres à entamer un effort de réflexion sur leurs programmes de développement, compte tenu du fait que la pauvreté, au-delà des incidences secondaires, est un phénomène

essentiellement structurel et puise son origine dans une répartition inadéquate des richesses et dans l'inégalité des chances.

17. — Il est clair que les lois instituant le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale répondent spécialement, à leur manière, au point I, iii); la définition d'un revenu minimal se fait *in concreto* dans la loi du 7 août 1974 qui fixe un montant en argent (même s'il est hautement probable que ce montant n'est pas « acceptable » et ne correspond pas « à la satisfaction des besoins fondamentaux »). La définition du revenu minimal se fait *in abstracto* dans la loi du 8 juillet 1976, en référence à la dignité humaine. Cette référence abstraite pose de réels problèmes pour la détermination du droit, et, partant, pour sa poursuite devant les tribunaux. Elle a cependant le mérite de compenser la rigidité d'une définition chiffrée et d'étendre l'aide sociale à d'autres formes que le secours en argent. Il ne fait aucun doute que le bénéfice du minimum ou de tout autre revenu ne fait pas obstacle en soi au bénéfice du droit à l'aide sociale si la dignité humaine n'est pas encore assurée.

La loi organique des c.p.a.s., en conséquence de sa référence à la dignité humaine, prévoit que l'aide sociale peut revêtir bien d'autres formes que la garantie d'un revenu. L'article 57 prévoit que le c.p.a.s. « assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique ». L'article 60, §§ 3 et suivants porte que : « (Le c.p.a.s.) accorde l'aide matérielle sous la forme la plus appropriée. Il assure, en respectant le libre choix de l'intéressé, la guidance psychosociale, morale ou éducative nécessaire à la personne aidée pour lui permettre de vaincre elle-même progressivement ses difficultés. Il tient compte de la guidance déjà effectuée et de la possibilité de faire continuer celle-ci par l'autre centre ou service auquel l'intéressé a déjà fait confiance ».

« Il affine aux besoins les personnes aidées à des institutions de prévoyance dont il leur laisse le choix, en exigeant dans la mesure du possible, une contribution personnelle de l'intéressé ». Le § 7 du même article montre la distance qui sépare la conception qui a présidé à la reconnaissance du droit à l'aide sociale, et celle qui exige du pauvre qu'il prouve qu'il n'a pas choisi la misère en refusant de travailler : « Lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales, le centre public d'aide sociale prend toutes dispositions de nature à lui procurer un emploi. Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur pour la période visée ».

De manière globale, le droit à l'aide sociale pourrait répondre à l'ensemble des vœux formulés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, si les moyens en sont donnés aux c.p.a.s.

#### IV. — L'ACCES DES PLUS DEFAVORISEES AU DROIT ET A LA JUSTICE

18. — Les points I, v), et vi) de la recommandation 893 témoignent eux aussi du lien entre le respect des droits culturels, économiques et sociaux, d'une part, et l'accès au droit et à la

universelle des droits de l'homme, Louvain-Paris, 1964, p. 236.

(24) Cf. J. Velu, *Les effets directs des instruments internationaux en matière des droits de l'homme*, Bruxelles, 1981, n° 14 et s.

justice, d'autre part. Il n'y a pas de droits sans connaissance de ses droits et sans possibilité concrète de demander leur reconnaissance effective. Le législateur qui a institué le minimex et le droit à l'aide sociale avait aussi déjà tenté de répondre à ces difficultés, comprenant d'emblée la vanité des consécutions de principe. Si nul n'est censé ignorer la loi, nul n'est censé en avoir la science infuse. Par ailleurs, si un droit sans recours effectif est vain, l'effectivité du recours dépend d'abord d'une information adéquate dans le chef du justiciable et de l'accessibilité des procédures.

Les lois d'aide sociale s'attachaient ainsi à actualiser un droit fondamental, de caractère civil et politique cette fois. « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi » (Déclaration universelle, art. 8) (25).

Le premier responsable de l'information des intéressés est le c.p.a.s. lui-même : « Le centre fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère » (loi du 8 juill. 1976, art. 60, § 2). De la combinaison de cette disposition avec d'autres, il résulte que l'aide sociale ne dépend pas d'une demande de la part des intéressés. On satisfait par là à l'injonction I, vi) de la recommandation 893. L'article 60 doit commencer par s'appliquer à l'aide sociale elle-même : si un organe du c.p.a.s. (spécialement le service social) découvre une situation incompatible avec la dignité humaine, sa mission légale est de faire valoir les droits des intéressés : il peut s'agir de leur faire bénéficier de tel avantage garanti par la sécurité sociale; à défaut, le c.p.a.s. lui assure lui-même cette aide conformément à la loi. Il peut s'agir aussi, par exemple, de tenter de faire respecter le droit éventuel d'un immigré à l'inscription. La simple lecture de l'article 60, § 2, impose cette solution, puisqu'il vise n'importe quels « droits et avantages ». Le texte du projet soumis pour avis au Conseil d'Etat prévoyait que le centre « examine tout cas porté à sa connaissance » (26). La tâche « préventive » du c.p.a.s. (art. 57, al. 2) aurait d'ailleurs peu de sens si son intervention était conditionnée par une demande d'aide explicite.

Le minimum de moyens d'existence doit être, le cas échéant, accordé d'office par le centre. L'article 7 de la loi du 7 août 1974 pourrait porter à croire qu'il s'agit d'une simple faculté : « Le minimum de moyens d'existence est accordé, revu ou retiré, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office, par le centre public d'aide sociale compétent... ». Combinée avec l'article 60, § 2 de la loi du 8 juillet 1976, une telle interprétation n'est pas acceptable.

19. — Un arrêt de la Cour de cassation n'a manifestement pas osé tirer toutes les conséquences du prescrit de la loi (27). Les circonstances dans lesquelles la Cour a eu à trancher sont les suivantes : une personne est appréhendée pour vagabondage. L'article 347 du Code pénal

définit les vagabonds comme étant « ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui n'exercent habituellement ni métier ni profession ». Les éléments constitutifs du vagabondage sont, bien sûr, cumulatifs (28). Le prévenu, ensuite demandeur en cassation, soutient qu'en raison de la simple existence de la loi du 8 juillet 1976, il ne peut être considéré comme dénué de moyens de subsistance, puisqu'il y a droit. Or, il n'a adressé aucune demande d'aide à un c.p.a.s. quel qu'il soit, avant d'être appréhendé. Une attestation rédigée en cours de procédure par le centre compétent stipule « qu'il pourrait intervenir » en faveur de l'intéressé. En formant son pourvoi, le demandeur demande à la Cour suprême si l'aide sociale est due indépendamment d'une sollicitation de cette aide. Il n'échappe à personne que si la Cour répond affirmativement, l'application de la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité, loi d'un autre siècle au propre comme au figuré, cesserait d'être d'application. Il faut dans ce cas tirer les conséquences d'une nouvelle perception de la misère qui admet que celle-ci nécessite la solidarité sociale plutôt que l'emprisonnement au nom d'une prétendue dangerosité (29). L'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 parle explicitement de « l'aide due par la collectivité ».

La Cour de cassation refuse de faire le pas et rejette le pourvoi :

« Attendu que le jugement attaqué constate, d'une part, qu'au moment où il a été appréhendé, le demandeur ne possédait absolument rien, n'avait pas de travail ni la moindre occupation et ne pouvait justifier d'aucun domicile ni de la moindre possibilité d'hébergement, d'autre part, qu'il ne résulte nullement de l'attestation du centre public d'aide sociale de X, datée du 3 mai 1982, que le demandeur sera pris en charge par ce service, mais que cette attestation spécifie simplement que ce centre public d'aide sociale pourrait intervenir en faveur du demandeur;

« Attendu qu'ainsi, le tribunal a légalement justifié sa décision que le demandeur se trouvait en état de vagabondage; que si l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale instaure le droit à l'aide sociale et confère ce droit à toute personne qui en a besoin, c'est à la condition cependant que cette personne requière cette aide; qu'il n'apparaît pas à cet égard des énonciations de la décision attaquée que le demandeur, qui se trouvait sans domicile ni résidence, sans la moindre occupation, et sans moyens de subsistance, aurait sollicité du centre public d'aide sociale compétent l'aide matérielle prévue par la loi;

» (...)

« Sur le deuxième moyen, pris de la violation des articles 6 de la Constitution et 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que le jugement attaqué ordonne l'internement du demandeur,

« alors que, première branche, cette décision du tribunal correctionnel, qui ne remet pas en cause l'existence du droit du demandeur à l'aide sociale, en paralyse l'application pratique puisqu'elle a pour effet d'empêcher que le centre public d'aide sociale compétent soit en mesure d'accorder au demandeur l'aide sociale qui lui est due;

« Deuxième branche, les Belges sont égaux devant la loi; le fait que les citoyens les plus démunis puissent échapper, par l'effet d'une mesure d'internement prise à leur égard, au bénéfice des lois qui visent spécialement le respect de la dignité humaine, doit être assimilé à un

traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; les maisons de refuge et dépôts de mendicité, créés au début du XIX<sup>e</sup> siècle dans une optique de répression, ne permettent pas à la personne internée en application de la loi du 27 novembre 1891 de vivre dans les conditions de dignité qui doivent être assurées à toute personne qui n'est pas l'objet d'une condamnation à l'emprisonnement;

» Troisième branche, alors que sous l'empire de la loi du 27 novembre 1891, les vagabonds et les mendiants sont considérés comme dangereux pour la société, il convient de satisfaire au vœu de la loi du 8 juillet 1976, organique des centres publics d'aide sociale, qui reconnaît que les citoyens les plus démunis sont en droit d'être aidés par les autorités publiques, au nom de la solidarité collective :

« Sur les première et troisième branches réunies :

« Attendu que, ainsi qu'il ressort de la réponse à la première branche du premier moyen, il n'apparaît pas des énonciations de la décision attaquée que le demandeur aurait sollicité d'un centre public d'aide sociale l'aide matérielle prévue par la loi; que, constatant que le demandeur n'avait ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qu'il n'exerçait habituellement ni métier ni profession, le tribunal correctionnel a légalement justifié sa décision d'internement du demandeur, pour une période indéterminée, dans une maison de refuge;

« Qu'en aucune de ces deux branches, le moyen ne peut être accueilli;

« Sur la deuxième branche :

« Attendu qu'une mesure d'internement, au sens de la loi du 27 novembre 1891, ne revêt pas par elle-même un caractère dégradant;

« Que, pour le surplus, cette mesure d'internement n'interdit pas au demandeur de solliciter du centre public d'aide sociale compétent une aide matérielle, et au cas où celle-ci lui serait accordée, de demander au ministre de la Justice, conformément à l'article 18, alinéa 2 de la loi du 27 novembre 1891, sa mise en liberté;

20. — En clair, cela signifie que le droit à l'aide sociale n'existerait pas dès que la situation d'une personne est contraire à la dignité humaine. Est-ce compatible avec le texte de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique des c.p.a.s. ? Le législateur, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, n'a-t-il pas tenu à consacrer l'existence d'un « droit subjectif » ? Même en tenant compte des difficultés théoriques de cette notion, peut-on soutenir qu'un droit n'en est pas un avant que l'on en demande la reconnaissance ? L'article 60, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 ne charge-t-il pas le c.p.a.s. de faire connaître le droit à l'aide sociale ? Ne prévoit-il pas dès lors que le c.p.a.s. est tenu d'intervenir d'office le cas échéant ?

21. — Il ne s'agit pas de discussions purement théoriques. Outre que la reconnaissance de l'obligation du c.p.a.s. d'intervenir d'office, le cas échéant, est une solution plus digne pour nos démocraties que l'internement des vagabonds, la position de la Cour de cassation a pour effet d'exclure du droit à l'aide sociale ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire ceux qui, outre leur pauvreté matérielle, sont démunis des moyens culturels nécessaires pour faire valoir leurs droits. Vous avez droit à la dignité humaine, si vous avez les moyens de la demander.

Le Parlement européen a, lui, pris conscience de ce que la situation des couches les plus démunies « se traduit au-delà des difficultés matérielles, par une exclusion de la société, par un manque de participation à la vie civique, politique et culturelle, et par des difficultés d'insertion dans le système éducatif » (30).

(30) Recommandation 893, 3<sup>e</sup> considérant.

(25) Cf. Convention européenne, art. 6; pacte intern. droit civ. et pol., art. 14; voy. aussi Déclaration universelle, art. 10.

(26) Doc. parl., Sénat, sess. 1974-1975, 581, p. 197.

(27) GAST, 2<sup>e</sup> ch., 16 juil. 1982, N... c. min. publ., *ille d'action*, 1983, p. 2 et note Xavier Dijon.

(28) *Novelles*, « Procédure pénale », t. III, n° 95; *Novelles*, « Droit pénal », t. I, vol. I, n° 1399.

(29) La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que « l'internement des vagabonds se rapproche d'une détention en matière pénale par bien des côtés ». Cf. *R.B.D.L.*, 1973, p. 348.



En somme, plus on est pauvre, plus on manque de tout ce qui est nécessaire pour introduire adéquatement une demande d'aide.

La Cour de cassation, dans la décision citée, relève aussi que rien n'empêche un vagabond interné d'introduire une demande d'aide. Cette solution, comme le note Xavier Dijon, n'est satisfaisante, ni en théorie, ni en pratique. En théorie, parce qu'un internement est prononcé contre quelqu'un sans que l'on tienne compte de sa créance de principe à l'aide sociale. En pratique, parce qu'en cas d'internement, la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique maintient la compétence du c.p.a.s. de la commune dans le registre de la population de laquelle l'intéressé est inscrit, même si cette personne se trouve dans un établissement, de quelque nature que ce soit, en vertu d'une décision judiciaire ou administrative. Un individu interné à Saint-Hubert, inscrit à Bruxelles, doit s'adresser au c.p.a.s. de son domicile pour obtenir une aide qui lui permettra d'être libéré, alors qu'il n'a pas été capable de le faire quand il pouvait tout simplement se rendre au centre. Ajoutons qu'il se pourrait que le c.p.a.s. refuse l'aide estimant que rien d'essentiel ne lui manque dans l'établissement où il se trouve...

22. — La loi instituant le minimex s'est préoccupée de la connaissance effective de leurs droits par les intéressés, autrement qu'en prévoyant l'intervention d'office du c.p.a.s. L'arrêté royal d'application du 30 octobre 1974 a tenu à faciliter l'information et la demande d'aide. Celle-ci peut être verbale ou écrite. Elle peut être introduite par toute personne porteuse de procuration (art. 3). Les centres publics d'aide sociale des communes de plus de 1.000 habitants sont tenus de recevoir les demandes verbales au moins deux fois, les autres centres au moins une fois par semaine, à jours fixes. Un avis est affiché de façon permanente à l'endroit réservé aux publications officielles de l'administration communale; cet avis indique le local ainsi que les jours et heures auxquels les intéressés peuvent se présenter (art. 4). Si le centre n'est pas compétent, il est tenu de transmettre la demande, dans les 3 jours, au centre compétent (art. 7).

23. — Le souci du législateur est manifeste. Il devra encore s'efforcer de tenir toujours mieux compte de la réalité, parce qu'il est mal informé des situations vécues au pied de l'échelle sociale, c'est-à-dire chez les premiers destinataires de l'aide. Ainsi, par exemple, on découvre que « 5% au moins de la population adulte de la plupart des pays européens sont fonctionnellement illettrés et que les efforts en vue d'accroître le taux d'alphabétisme n'empêcheraient probablement pas ce pourcentage de subsister » (31). En région flamande, il y aurait 200.000 analphabètes (32). Pour la région francophone, les seules données sont celles du bureau de recrutement de l'armée (1979) : 0,5% des jeunes incorporés à l'armée seraient illettrés. Là, il faut ajouter ceux qui sont exemptés du service ou réformés. On

peut penser que parmi eux, il y aura une proportion plus forte d'illettrés (33). Il est certain que les personnes mal scolarisées ou non scolarisées appartiennent pour la plupart à la clientèle potentielle des c.p.a.s., parce qu'une des causes de l'analphabétisme est la misère persistante. L'information par voie d'affiches et par voie de correspondance écrite, si elle est nécessaire, n'a donc qu'une portée limitée.

24. — Il est cependant heureux que l'arrêté royal du 30 octobre 1974 prévoie la notification écrite de la décision du centre relative à l'octroi du minimex (art. 24). La loi du 8 juillet 1976 ne contient pas de disposition similaire au sujet des décisions prises quant à d'autres formes d'aide. Le contenu de la demande, la date de notification de la décision, la substance de celle-ci feront éventuellement problème devant les chambres de recours.

## V. — LES RECOURS

25. — L'introduction d'un recours suppose un dynamisme et une capacité de maîtriser la vie quotidienne, très problématiques pour les plus défavorisés, souvent acculés à une existence au jour le jour. Outre l'aspect d'information, le titulaire d'un droit doit avoir profondément conscience de sa qualité de sujet de droit. Or, l'homme pauvre ne croit pas spontanément qu'il a le pouvoir de contrer la décision d'une administration dont il a dépendu, dont il dépend et dont il dépendra sans doute encore. Il hésitera à se poser en adversaire du c.p.a.s. et à soutenir une procédure au cours de laquelle il se verra inévitablement adresser des reproches. L'impuissance des institutions à enrayer la misère persistante les conduit d'autre part, comme de tout temps, à rejeter la responsabilité de la pauvreté sur les pauvres, même si, en principe, on s'accorde de plus en plus à admettre que la misère est structurelle. M. De Clercq remarquait avec pertinence, au moment où fut préparée la loi octroyant un minimum de moyens d'existence, que « la pauvreté n'est pas uniquement ni tellement la simple absence de richesses, mais plutôt un manque de pouvoir, ce qui est plus fondamental » (34).

Plus on se rapproche du pied de l'échelle sociale, plus les handicaps économiques, culturels, psychologiques, se cumulent, et plus les efforts des plus défavorisés pour une existence digne manquent leur objectif. On en déduit qu'ils sont paresseux, immatures, voire fourbes et profiteurs. Ainsi apparaît le phénomène selon lequel plus on est pauvre, plus on devient un « mauvais pauvre ». La répétition de ce schéma amène inévitablement la culpabilisation du créancier de l'aide sociale. Cette culpabilisation est d'ailleurs souvent provoquée volontairement par une méthode de travail social qui croit pouvoir en faire un moyen de réinsertion... mais qui ne satisfait sans doute pas aux vœux de l'article 59 de la loi du 8 juillet 1976 qui enjoint aux c.p.a.s. de remplir leur mission « en suivant les méthodes de travail social les plus adaptées ». Dans ces conditions, la conscience de sa qualité de sujet de droit est une condition fondamentale rarement acquise en milieu quart monde.

Se faire conseiller, rédiger une requête, se présenter devant la juridiction compétente et y plaider sa cause requièrent un bagage culturel considérable.

26. — Les recours formés sur pied de l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 relèvent de la compétence des « chambre de recours » provinciales instituées par les articles 69 et suivants ainsi que par un arrêté royal du 9 mars 1977. La juridiction compétente n'est pas le tribunal du travail qui statue en matière de minimum de moyens d'existence. Il a été maintes fois souligné que c'est là un choix regrettable. Des difficultés de compétence étaient vraiment superflues. La plupart du temps, le créancier de l'aide sociale s'adresse au centre « pour être aidé ». Cette requête est interprétée par le centre soit comme une demande d'aide sociale, possible sur pied de la loi du 8 juillet 1976, soit comme une demande de minimex, soit les deux. En cas de refus, la notification écrite informera éventuellement le requérant du recours prévu en matière de minimex, alors qu'un double recours serait éventuellement opportun, à la fois devant le tribunal du travail et la chambre de recours. A l'inverse, si le requérant s'est vu informer de la possibilité de s'adresser à la chambre de recours, il ne déposera sans doute pas de requête devant le tribunal du travail. Pour ce qui concerne le minimex, la chambre de recours se déclarera incompétente au moment où les délais de recours devant le tribunal du travail seront écoulés.

Le c.p.a.s. doit en principe expliquer l'ensemble du mécanisme de recours à celui dont la demande a été rejetée, mais avec qui, par hypothèse, les relations ne sont plus au beau fixe.

La *ratio legis* de l'instauration des chambres de recours était que les juridictions devraient statuer sur un « nouveau genre de droit » et que le rôle de la chambre de recours serait davantage celui « d'une deuxième instance qui soumettrait le dossier à un nouvel examen ». Cependant, contre l'avis du ministre de la Santé publique, le législateur a voulu parler d'un « recours » et non d'une « révision ». Dès lors, outre les inconvénients pratiques évoqués, cette justification soulève à nouveau le problème de la nature du droit à l'aide sociale. Quel est ce « nouveau genre » ? En quoi la prétendue différence de nature du recours se répercute-t-elle sur la nature du droit à l'aide sociale, pourtant qualifié de droit subjectif (35) ?

La compétence du tribunal du travail ferait mieux percevoir que l'aide sociale est un droit. Par contre, le fait que la chambre de recours siège à huis clos (A.R. du 9 mars 1977, art. 16) et que les magistrats ne portent pas l'habit peut diminuer les difficultés psychologiques du requérant amené à s'expliquer.

27. — Les délais de recours, dans le cas de décisions concernant le minimum de moyens d'existence aussi bien que dans le cas d'une autre forme d'aide sociale, est d'un mois à partir de la notification de la décision. Les recours sont également ouverts si le centre n'a pas statué dans

(31) Conseil de l'Europe, *L'éducation des adultes destinée aux groupes défavorisés*, Strasbourg, DECEET 78/20. Il ne s'agit pas d'un problème d'immigration : un immigré incapable de lire ou d'écrire la langue du pays d'accueil n'est pas considéré comme illettré s'il est alphabétisé dans sa langue d'origine.

(32) *Het belang van Limburg*, 9 nov. 1980 et 29 déc. 1980; *De morgen*, 15 nov. 1980.

(33) Cf. *Les illettrés et nous en Wallonie et à Bruxelles*, mouvement international A.T.D. - quart monde, Bruxelles, 1982.

(34) Rapport, Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extraord. 1974, n° 247/2, p. 7.

(35) Rapport Sénat, p. 126; rapport Chambre, p. 3; *Ann. parl.*, Chambre, 6 juill. 1976, p. 4950; cf. aussi F. Huvelles, « La loi organique des centres publics d'aide sociale », *J.T.*, 1977, p. 451, n° 15; J.-M. Berger, « Le droit à l'aide sociale garanti... », cité, n° 6 et s.; l'auteur relève en outre une anomalie contenue dans l'art. 2 de l'A.R. du 9 mars 1977 qui a pour conséquence que certains recours ne peuvent être reçus *ratione loci* (n° 12).

le délai d'un mois prenant cours à la réception de la demande (loi du 7 août 1974, art. 10; loi du 8 juill. 1976, art. 71). Un recours ne peut être introduit devant la chambre de recours que contre une décision prise en matière d'aide individuelle (art. 27).

Aucune disposition légale ne prévoit la notification écrite des décisions du centre qui ne concernent pas le minimex. L'information de l'intéressé et son effectivité dépendent dès lors de ce qu'il faudrait appeler la loyauté du centre. Il n'en reste pas moins que, toujours en considération des termes généraux de l'article 60, § 2, cette information est obligatoire (36).

28. — A d'autres égards, la loi du 8 juillet 1976 rend l'accès au tribunal plus facile que ce qui est prévu par la loi du 7 août 1974. Une fois la requête introduite (loi du 8 juill. 1976, art. 71, al. 3; A.R. du 9 mars 1977, art. 10), le secrétaire de la chambre de recours en informe le c.p.a.s. et requiert de celui-ci la communication du dossier du requérant. Le secrétaire complète le dossier au moyen de tous renseignements et documents utiles et établit un rapport. Le requérant doit pouvoir prendre connaissance des pièces ainsi rassemblées, en vertu du principe du contradictoire. Au niveau de l'assistance et de la représentation, une importante dérogation au régime applicable à un recours devant le tribunal du travail est introduite. Devant celui-ci, la règle est celle du Code judiciaire : le requérant peut se présenter en personne (art. 757), par avocat (art. 499 et s.), par l'intermédiaire d'un délégué d'une organisation représentative d'ouvriers ou d'employés ou « par un délégué d'une organisation sociale qui défend les intérêts du groupe des résiduaire visés par la législation en la matière » (art. 728, al. 2). Devant la chambre de recours le requérant peut se faire assister ou représenter « soit par un avocat porteur des pièces, soit par une autre personne agréée spécialement par le président de la chambre de recours » (A.R. du 9 mars 1977, art. 18). En pratique, le requérant pourra donc se faire assister ou représenter par un membre de sa famille, un ami, un travailleur social (mais pas un membre du c.p.a.s. contre lequel le recours est formé : art. 73 de la loi) etc. La chambre de recours peut ordonner la comparution personnelle des parties.

29. — Les décisions des chambres de recours sont notifiées par envoi recommandé à la poste et mentionnent la possibilité d'un recours auprès du Conseil d'Etat dans les 60 jours de la date de notification (A.R. du 9 mars 1977, art. 23). Les décisions du tribunal du travail ne renseignent habituellement pas la possibilité d'un appel devant la cour du travail. Bien entendu, le recours devant le Conseil d'Etat (contrôle de légalité) et devant la cour du travail (appel ordinaire) ne se comparent pas. On peut observer que le droit au minimex est susceptible d'un recours au double degré, ce qui n'est pas le cas du droit à l'aide sociale. Rien n'explique cette différence.

30. — Notons encore que le législateur a eu le souci de prévoir que les chambres de recours ont leur siège au gouvernement provincial, mais qu'elles peuvent également siéger dans d'autres localités de la province « afin d'éviter au maxi-

mum de longs déplacements au requérant » (A.R. du 9 mars 1977, art. 2bis).

## VI. — LE PROBLEME DE L'URGENCE

31. — En raison du caractère encore stigmatisant de la démarche, la plupart des personnes amenées à solliciter l'aide du c.p.a.s. n'introduiront une demande que lorsqu'elles y seront irrémédiablement acculées, c'est-à-dire lorsque les solidarités familiales ou de voisinage, la tolérance des commerçants, des propriétaires ou des patrons seront devenues insuffisantes.

32. — En cas de demande d'aide, le c.p.a.s. fait habituellement procéder à une enquête, faculté qui lui est ouverte tant par la loi du 7 août 1974 (art. 5 et A.R. du 30 oct. 1974, art. 8 et s.) que par la loi du 8 juillet 1976 (art. 60, § 1<sup>er</sup>). A l'issue de l'enquête, le conseil de l'aide sociale ou le bureau permanent (loi du 8 juill. 1976, art. 27, § 1<sup>er</sup>) prend la décision. Plusieurs semaines se sont écoulées. En cas de décision négative ou en l'absence de décision pendant un mois, le recours est ouvert devant le tribunal du travail ou devant la chambre de recours. L'introduction d'un recours n'est pas suspensif de l'exécution de la décision du centre (loi du 7 août 1974, art. 10, § 2; loi du 8 juill. 1976, art. 71, al. 4). Le délai dans lequel le tribunal du travail rend sa décision est en principe celui de l'article 770 du Code judiciaire, soit un mois après la clôture des débats. Un temps souvent assez long, au cours duquel l'auditorat du travail instruit le dossier sépare souvent l'introduction du recours et la fixation devant le tribunal. Le jugement n'est exécutoire nonobstant recours que si le tribunal en a décidé ainsi. Si la cause est dévolue à la cour du travail, la décision exécutoire peut être attendue plusieurs mois.

La chambre de recours, de son côté, rend en principe sa décision dans les 30 jours de la réception du recours. Ce délai peut être prorogé de 30 jours par une décision motivée (art. 72, al. 4). En pratique, en raison de l'engorgement de ces juridictions, les décisions comportent quasi systématiquement un attendu justifiant de ce qu'il a été impossible de les rendre dans le délai prévu par la loi. Et il est un fait qu'à l'impossible nul n'est tenu, même si l'article 28 de l'arrêté royal du 9 mars 1977 relatif à la procédure devant les chambres de recours reconnaît l'urgence de principe : « Eu égard au caractère urgent des décisions, les dispositions du présent arrêté réglant la procédure doivent être interprétées par la chambre de recours dans le sens le plus favorable à la prompt expédition des affaires ».

L'article 72, alinéa 5 de la loi du 8 juillet 1976 prévoit que le centre assure l'exécution immédiate des décisions des chambres de recours qui sont notifiées dans les 8 jours. Si le centre persiste dans son refus d'aide malgré une décision de la chambre de recours favorable au requérant, il peut être fait appel aux autorités de tutelle, sous réserve de toute demande de dommages et intérêts (37).

On peut se demander si, dans l'état actuel de leur organisation, les juridictions sont à mêmes de respecter le délai raisonnable prévu par

l'article 6.1 de la Convention européenne (38). La vie de beaucoup de créanciers de l'aide sociale et de leur famille peut être un enfer pendant plusieurs semaines ou plusieurs mois et les événements qui surviendront alors (placements d'enfants, expulsions, interruption des fournitures d'énergie, etc.), peuvent avoir un caractère irrémédiable. Paradoxalement, alors qu'ils s'entendent souvent reprocher de ne pas pourvoir eux-mêmes à leur subsistance, ils entendent qu'il fallait s'adresser au centre plus tôt.

33. — Une action en référés devant le président du tribunal de première instance ou devant le président du tribunal du travail est possible, mais nécessite pour être praticable l'intervention d'un avocat ou d'un délégué syndical, ce qui repose à nouveau les problèmes d'accès au droit et à la justice. La condition d'urgence mise à la compétence du président du tribunal est affaire de cas d'espèce, mais ne pourra souvent faire l'objet de contestations. Des prétentions relatives à la dignité humaine appellent toujours l'urgence, même et surtout si la violation alléguée dure depuis un certain temps.

Une autre difficulté est plus sérieuse : le président du tribunal ne rendra-t-il pas une ordonnance qui porte préjudice au principal ?

Il faut ici renvoyer aux considérations de M. Georges de Leval. Dans la mesure où le droit d'être aidé présente un caractère d'évidence, le juge des référés peut aménager des situations d'attente et éventuellement allouer une somme provisionnelle en cas de « menace d'un trouble grave si l'on devait suivre les voies procédurales ordinaires », si « la situation exige une solution qui pour être utile doit être immédiate ». Le rôle du juge des référés est de mettre fin « à la situation scandaleuse dans laquelle peut se trouver le créancier de sommes qui sont indispensables à sa subsistance immédiate ». « Si le juge des référés peut améliorer la condition du justiciable dont la situation est particulièrement claire et lui éviter de sombrer dans l'invivable, il ne fait que remplir sa mission » (39).

34. — Le président du tribunal du travail de Bruxelles a eu à connaître d'une demande tendant à obtenir le paiement provisoire du minimum de moyens d'existence. Une demande d'octroi introduite le 18 mars 1983 ne s'était vue réserver aucune suite alors que l'article 9 de la loi du 7 août 1974 stipule que « La commission d'assistance publique statue par décision motivée sur toute demande d'octroi d'un minimum de moyens d'existence ou de révision d'une décision d'octroi dans les 30 jours qui suivent la réception de cette demande ». L'ordonnance inédite du 19 mai 1983 constate que la condition d'urgence est manifestement établie et qu'il résulte des explications données et des éléments produits que le droit de la demanderesse à l'obtention du minimum de moyens d'existence ne peut pas sérieusement être contesté. Le c.p.a.s. est condamné à payer à la demanderesse, à titre provisionnel, et en attendant qu'une décision soit prise au fond, un montant mensuel de 14.000 F.

35. — Les limites de cette solution qui consiste à demander l'intervention du juge des référés résident d'abord dans le fait qu'il ne peut se

(36) Bull. Q. et R., 1980-1981, n° 22, p. 2116. Le ministre estime cependant qu'il n'y a pas d'obligation légale, ce qui est contestable. Seule l'information écrite est facultative.

(37) Bull. Q. et R., 1979-1980, n° 24, pp. 2274 et 2275; voy. aussi J.-M. Berger, « Le droit à l'aide sociale garanti... », cit. n° 31 à 34.

(38) Voy. aussi pacte intern. droits civ. et pol., art. 19.1.

(39) « L'examen du fond des affaires par le juge des référés », J.T., 1982, pp. 421 à 427, n° 12, 13, 18, 21, 23 et 29.



concevoir que dans le cas d'aide en argent, et ensuite dans le fait que le droit doit être incontestable. Même si une créance contestée n'est pas de ce fait contestable, il existera bien des cas dans lesquels la dignité humaine est en jeu mais où l'incontestabilité n'apparaît pas clairement.

## VII. — MYTHES ET REALITE : EN GUISE DE CONCLUSION

36. — Au moment où les lignes qui précèdent furent tracées, l'ouvrage de Jean-Marie Berger, *Le droit à l'aide sociale*, n'était pas encore paru (40). Ce livre présente la jurisprudence des chambres de recours et du Conseil d'Etat pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1977 au 1<sup>er</sup> avril 1983, et tente diverses synthèses critiques. Il ne concerne que l'application de la loi du 8 juillet 1976.

Les conclusions de l'auteur seront les nôtres, quand il note que le droit à l'aide sociale est « beaucoup moins le constat d'un nouvel acquis social que l'indication d'un combat à mener » (41). Il en a toujours été ainsi pour les droits de l'homme. La jurisprudence des chambres de recours se cherche. Quoi de plus normal pour une juridiction jeune qui doit appliquer une loi récente ? La lecture du recueil fait songer aussi que, décidément, la loi du 8 juillet 1976 permet réellement de mieux sauvegarder la dignité humaine. A titre d'exemple, dans le domaine de préoccupation qui est le nôtre, on constate que plusieurs chambres de recours ont tendance à contraindre les c.p.a.s. à notifier officiellement les décisions prises, et compensent ainsi une carence de la loi (42).

37. — La jurisprudence rassemblée révèle en même temps, et c'est ce qui doit nous préoccuper, que par le biais de certaines décisions, les acquis les plus fondamentaux de la réforme de l'assistance publique peuvent chaque jour être à nouveau menacés. L'exemple le plus frappant est l'arrêt du Conseil d'Etat n° 21190 du 21 mai 1981 : « Le but des centres publics d'aide sociale, tel qu'il est décrit par l'article 1<sup>er</sup> de la loi, comporte essentiellement une limitation de l'aide sociale. Celle-ci n'est, en effet, due que dans la mesure où elle est nécessaire pour permettre à l'intéressé de mener une existence conforme à la dignité humaine » (43). Dans une disposition légale dont la similitude avec les droits fondamentaux a suffisamment été évoquée, dans un texte dont le caractère opératoire est évident puisque, par sa généralité même, il permet à la pratique administrative et judiciaire de diriger son action vers l'ultime but de l'organisation sociale, le Conseil d'Etat prétend voir à titre essentiel un principe limitatif qui n'a jamais été évoqué dans les travaux préparatoires.

38. — Quelques autres sujets de préoccupation, limités au thème de l'universalité du droit à l'aide sociale et de l'accès au droit et à la justice :

L'interprétation techniquement peu contestable de l'article 10 de l'arrêté royal du 9 mars 1977 réglant la procédure devant les chambres de recours (« La requête ... est signée par le requé-

rant, son conseil ou son représentant légal ») entraîne qu'un recours introduit par un mineur non représenté est irrecevable (44). Dans la même logique, il faut considérer que la demande d'aide au c.p.a.s. introduite par un mineur, donc par un incapable, est de nul effet (45). Où est donc l'universalité visée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi ?

39. — La jurisprudence a très nettement tendance à réintroduire la notion de mérite. « Il n'est pas justifié d'accorder une aide aux personnes qui pourraient disposer des moyens nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine, mais n'utilisent pas ces moyens » (46). Plusieurs chambres de recours admettent que le refus d'aide est justifié si l'intéressé apparaît comme refusant un emploi ou en cas d'exclusion du chômage. D'autres chambres, dans de tels cas, accordent « une aide minimale à la subsistance ». La discussion des principes est délicate. Naïf, celui qui soutiendrait que les abus n'existent pas. Mais refuser l'aide sociale en raison des mérites du requérant se heurte à deux écueils. L'un est juridique : le critère est et ne peut être que la dignité humaine (47). S'il faut refuser l'aide, il faut expliquer pourquoi le refus apparent de travailler ou la mauvaise volonté constatée entraînent que le respect de la dignité humaine n'est pas violé, et les décisions doivent être motivées en conséquence. L'autre écueil est que la position qui réintroduit la notion de mérite entraîne qu'il faut admettre que certaines personnes vivent volontairement dans la misère et se complaisent dans la dépendance. Il est vrai que le rôle des magistrats est d'apprécier les situations de fait. Mais il faut garder à l'esprit qu'il existe un mythe aussi vieux que la pauvreté, qui consiste à prétendre que la misère et l'humiliation sont voulues par certains qui les subissent, même si tous ceux qui les ont réellement approchées ont toujours affirmé qu'une telle apparence est souvent le signe d'une plus grande misère. Autre chose serait de constater que certaines personnes veulent donner l'apparence de la misère, sans que celle-ci soit nécessairement réelle. Dans ce cas, les deux écueils relevés sont inexistant. Il faut en conclure que les chambres de recours gagneraient à mieux motiver leur position.

(44) *Ibid.*, pp. 20 et 23.

(45) *Ibid.*, p. 119.

(46) Cons. Etat, n° 23100 du 31 mars 1983, *ibid.*, p. 52 et pp. 60 à 63. Cf. aussi chambre de recours du Brabant, 4 nov. 1980, *ibid.*, p. 187. « Lorsque le c.p.a.s. a déjà alloué divers secours, qu'une guidance sociale est refusée par la requérante, qu'il y a manifestement mauvaise volonté, ce serait donner une prime à l'inaction de cette famille que de l'aider davantage ».

(47) *Supra*, n° 9.

40. — Dans le domaine du droit à un recours effectif, l'attention doit être attirée par quelques décisions de chambres de recours qui, à partir de la constatation correcte qu'une demande préalable doit être adressée au c.p.a.s. avant qu'un recours soit formé, en déduisent que « lorsque la demande est verbale, à défaut de reconnaissance par le c.p.a.s., l'intéressé devra fournir la preuve de son existence ». Jean-Marie Berger en conclut logiquement qu'il est dès lors préférable de formuler la demande par écrit et de la dater (48). A la vérité, les hommes et les femmes les moins armés formulent-ils des demandes relativement précises ? Savent-ils toujours écrire ou faire écrire quelqu'un d'autre ? Conçoivent-ils qu'au fond, suivant cette solution, la méfiance s'imposerait *a priori* vis-à-vis du c.p.a.s. ? Si le recours a un effet dévolutif et que la chambre réexamine l'entière situation au jour où elle statue (49), pourquoi imposer la preuve d'une demande au nom du principe même du recours ? L'interprétation de la notion de recours est tantôt lâche quand on considère qu'en pratique, la chambre de recours soumet le dossier à un nouvel examen (50), tantôt restrictive comme dans cette exigence de la preuve de la demande. Une telle solution peut avoir pour conséquence première d'exclure les plus défavorisés de la mise en œuvre du recours.

41. — Une autre jurisprudence, cette fois juridiquement très contestable, repose avec acuité le problème de l'accès à la justice. Si le requérant fait défaut à l'audience de la chambre de recours, il faudrait en déduire qu'il se désintéresse de son recours et qu'il n'en prouve pas le bien-fondé. Interprétation inexacte de l'article 72 de la loi, qui, comme le note M. Berger, ne prévoit la présence du requérant à l'audience qu'à titre de possibilité (51). La chambre de recours doit statuer au fond dans tous les cas, en tenant compte de ce que le défaut du requérant peut d'abord être le signe de tous les obstacles culturels, psychologiques et sociologiques qui le séparent d'un tribunal (52).

42. — Les lois sont élaborées pour que le plus grand nombre de leurs destinataires puissent en invoquer le bénéfice. Elles doivent être évaluées en fonction des personnes qui sont les plus susceptibles de leur échapper, car pour celles-ci les droits de l'homme constituent le dernier rempart.

Jacques FIERENS.

(48) *Ibid.*, p. 17.

(49) *Ibid.*, pp. 26 et 27.

(50) *Supra*, n° 26.

(51) *Ibid.*, p. 25.

(52) *Supra*, n° 25.

Maison Ferdinand LARCIER  
Rue des Minimes 39 - 1000 Bruxelles

LA MISE A JOUR AU 1<sup>er</sup> JANVIER 1984  
DES CODES LARCIER VIENT DE PARAITRE

Elle est envoyée par priorité  
aux souscripteurs de l'édition 1980

(40) J.-M. Berger, *Le droit à l'aide sociale - Mythes et réalités à la lumière de la jurisprudence des chambres de recours et du Conseil d'Etat*, Union des villes et des communes belges, Bruxelles, 1983.

(41) *Ibid.*, p. 207.

(42) *Ibid.*, pp. 19 et 20; *supra*, n° 27.

(43) *Ibid.*, p. 52.